



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Strasbourg, 2017.6.13.
COM(2017) 350 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI TANÁCSNAK ÉS A TANÁCSNAK

**Negyedik eredményjelentés az európai migrációs stratégia keretében harmadik
országokkal kialakított partnerségi keretről**

1. Bevezetés

Az európai migrációs stratégia keretében kialakított partnerségi keret egy éve jött létre¹ olyan átfogó uniós megközelítésként, amelynek célja az irreguláris migrációból fakadó kihívások és az irreguláris migráció okainak kezelése az EU partnereivel folytatott tágabb együttműködés keretében.

A partnerségi keret egyéves fennállása alatt elősegítette az EU és a tagállamok harmadik országok felé képviselt álláspontjának és erőfeszítéseinek jobb összehangolását. Az együttműködés a tavaly júniusban kijelölt öt kiemelt ország² mellett számos más afrikai és ázsiai származási és tranzitországgal is új szakaszba lépett.

Egy év alatt³ több partnerország az Unióval együttműködve elfogadta vagy felülvizsgálta a migráció kezelésére vonatkozó stratégiáit és jogszabályait. Az európai migrációs összekötő tisztviselők ma 12 partnerországban vannak jelen. Az embercsempészség kezelésére irányuló együttműködés fokozódott, és az Európai Határ- és Parti Őrség és az Europol támogatását is élvezzi. Lépéseket tettünk a visszatérés megkönnyítése érdekében, többek között a visszafogadási egyezményekről és az eljárási standardokról szóló, több országgal folytatott tárgyalások révén. Az EU kezdeményezésének keretében a származási és tranzitországok között új regionális együttműködési formák alakultak ki. Jelenleg stabil együttműködés folyik a Nemzetközi Migrációs Szervezettel a támogatott önkéntes visszatérési műveletek szervezése és a Szubszaharai-Afrikában való visszailleszkedés elősegítése terén, valamint az Egyesült Nemzetek menekültügyi főbiztosával is szorosabb az együttműködés. Ezt a politikai elkötelezettséget megerősítette az is, hogy az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért⁴ keretében 118 projektet hagytak jóvá, összesen csaknem 1,9 milliárd EUR értékben.

Az esetek többségében lehetővé vált, hogy az uniós tagállamok és partnerek közös érdekére és közös felelősségére építve kezeljük az irreguláris migrációt, gyakran mélyen gyökerező különbségeket is leküzdve. Voltak azonban hátráltató tényezők, és egyes esetekben újra előtérbe került az együttműködéssel szembeni régóta meglévő ellenállás.

A negyedik eredményjelentés ismerteti a 2017 márciusa óta elért legfontosabb fejleményeket és haladást. Bemutatja a közép-mediterrán útvonal tekintetében tett lépéseket, amely területen az EU – a máltai nyilatkozattal⁵ és a január 25-i közös közleménnyel⁶ összhangban – jelentősen növelte erőfeszítéseit, különösen Líbiával együttműködve. A partnerségi keret végrehajtásának első egy éve után a jelentés ezenfelül kitér a levont tanulságokra, a fennmaradó legfontosabb kihívásokra, valamint arra, hogy miként lehet előmozdítani a végrehajtást annak érdekében, hogy a partnerségi keretben foglalt valamennyi célkitűzés teljesüljön, amint azt a Tanács is megerősítette⁷.

¹ Közlemény az európai migrációs stratégia keretében harmadik országokkal kialakítandó új partnerségi keret létrehozásáról, COM(2016) 385 final, 2016. június 7.

² Niger, Nigéria, Szenegál, Malira és Etiópia.

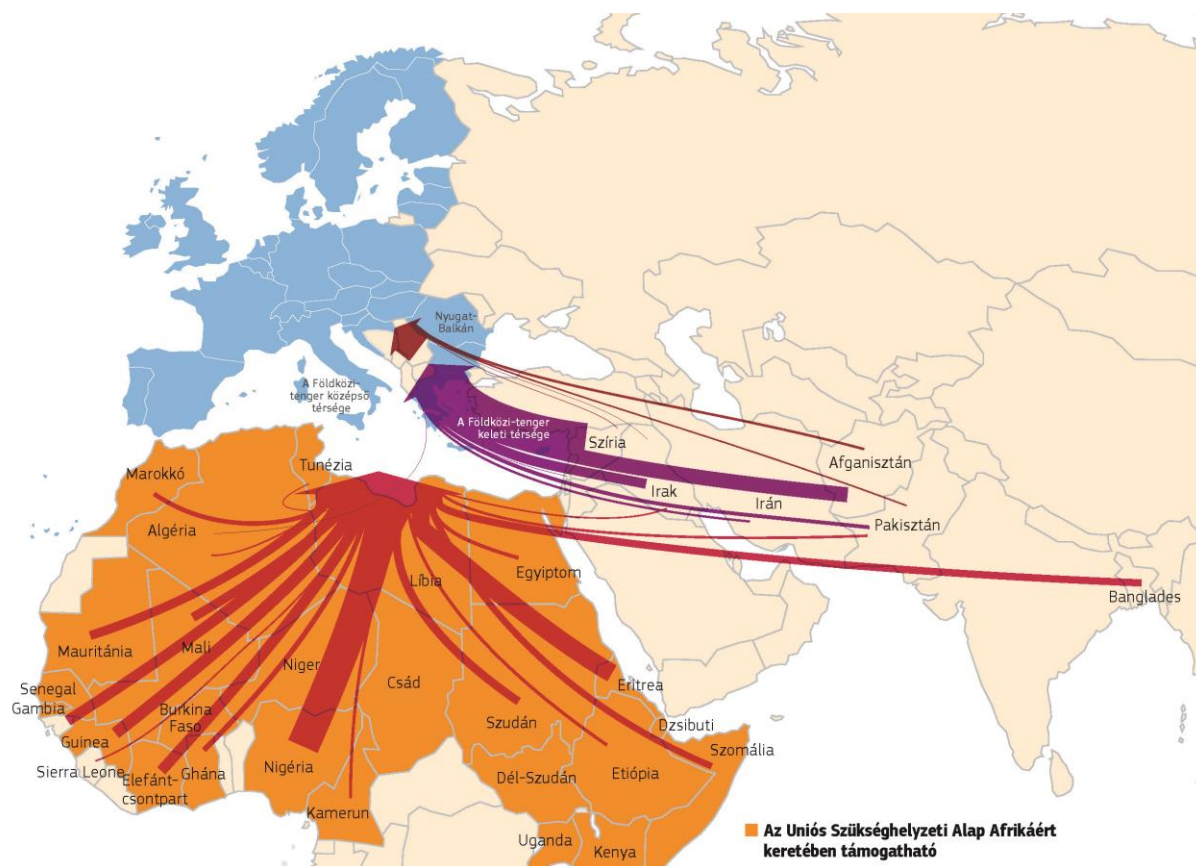
³ COM(2016) 700 final, 2016. október 18., COM(2016) 960, 2016. december 14., illetve COM (2017) 205, 2017. március 2.

⁴ C(2015) 7293 final bizottsági határozat; Az afrikai stabilitással és a migráció okainak kezelésével foglalkozó szükséghelyzeti alap (az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért).

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>

⁶ JOIN (2017) 4 final, 2017. január 25.; Közös közlemény az Európai parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak: „Migráció a közép-mediterrán útvonalon – A migrációs áramlás kezelése, életmentés”.

⁷ A 2016. június 28-i, 2016. október 20-i és 2016. december 15-i következtetéseiben.



Ábra: Az Afrikából és Ázsiából induló irreguláris migráció fő származási országai (forrás: Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség)⁸

2. Haladás és eredmények

2.1. Kiemelt országok

Niger

A Nigerrel való együttműködés jó példa arra, hogy milyen eredményeket hozhat egy tranzitországgal a partnerségi keret égisze alatt folytatott együttműködés. A nigeri kormány a kezdetektől fogva proaktív és konstruktív partner volt. Az EU és a tagállamok tevékenységüket szorosan összehangolták, és egyértelmű munkamegosztással, valamint egymást kölcsönösen támogatva segítették a Nigeri Köztársaságot célkitűzései teljesítésében. A következő területek álltak a partnerség keretében folytatott közös munka középpontjában: a határigazgatás megerősítése, az irreguláris migrációval kapcsolatos stratégiaibb – a csempészség elleni intenzívebb küzdelmet is magában foglaló – megközelítés kialakítása, a migránsok segítése, valamint alternatív gazdasági lehetőségek teremtése a tranzitútvonalak mentén élő helyi közösségek számára.

A nigeri kormány egységes migrációs politikát alakított ki, amely egy egyértelmű stratégiai keret révén megkönnyíti az Unióval és a tagállamokkal való együttműködést. Az Agadez térségében működő migráncsempész-hálózatok elleni küzdelemre irányuló rövid távú cselekvési terv végrehajtása a tervek szerint halad és finanszírozása teljes mértékben

⁸ Sem a térképen alkalmazott megnevezések, sem a térképen megjelenített tartalmak alapján nem vonható le következtetés bármely ország, térség, település vagy terület határaival, illetve azok és hatóságaik jogállásával kapcsolatban.

biztosított, többek között a tagállamok kétoldalú programjai keretében nyújtott támogatás⁹ révén. Ezt egészíti ki az a munka, amelynek célja az ugyanezen az útvonalakon Líbiába irányuló emberkereskedelem elleni küzdelem. A kormány véglegesítette a migrációra vonatkozó hosszú távú nemzeti stratégiát is, amelyet a hozzá tartozó cselekvési tervvel együtt júliusban kell elfogadni.

Ez a stratégiai együttműködés a prioritások és az operatív intézkedések közös megvitatásán alapult. A „Cadre de Concertation” június 1-jei második ülésén¹⁰ megállapodás született azokról az intézkedésekről, amelyeknek célja az EU–Niger együttműködés szilárdabb alapokra helyezése, a projektek megvalósításának felgyorsítása, valamint a hatékony kommunikációs tevékenységek biztosítása. Az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért által támogatott közös nyomozócsoport 2017 márciusa óta igyekszik előmozdítani embercsempész-hálózatok elleni intézkedéseket. A nyomozócsoport eleinte a kapacitásépítésre – különösen a nyomozási technikák terén folytatott képzésre – összpontosított, és a Tchin-Tabaradenben működő migráncsempész-hálózat felszámolásával első sikerét is elkönnyelhette.

A nigeri hatóságok fokozták a határellenőrzést és az emberkereskedelem elleni fellépést célzó intézkedéseket, és ennek keretében a 2017-ben eddig végrehajtott 18 művelet több mint 30 személy letartóztatását, mintegy 20 személy elítélését, valamint a csempészéshez használt járművek elkobzását eredményezte. Egyértelmű bizonyíték van arra, hogy az ellenőrzési intézkedések bizonyos mértékig sikeresen akadályozták a migráncsempészt a fő migrációs útvonalakon. A Nemzetközi Migrációs Szervezet által a két fő migrációs útvonal vonatkozásában végzett nyomkövetési tevékenység azt mutatja, hogy 2016 májusa óta folyamatosan egyre kevesebb migráns kel át ezeken a határátkelőhelyeken Líbia felé. A 2017 első négy hónapjában a beérkező migránsok száma (több mint 51 000) meghaladta a kilépő migránsok számát (több mint 22 000)¹¹. Az észlelt csökkenés azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy kevesebb migráns éri el Líbiát, mivel olyan új útvonalakat is használnak, amelyek elkerülik a megerősített határellenőrzéseket. Ezek az új útvonalak nehezebben járhatóak és kockázatosabbak, ezért az embercsempészek magasabb árak követelnek a szállításért, és a migránsok nagyobb veszélynek vannak kitéve.

Mivel szükségessé vált az alternatív útvonalak alaposabb elemzése, 2017 májusában létrehoztak egy közös információs platformot, amely a nigeri hatóságok vezetése alatt az EU, az érdekelt tagállamok és a Nemzetközi Migrációs Szervezet részvételével működik. Ez a platform statisztikai adatokat cseréljék, a tendenciákat azonosítását, kockázatelemzések készítését és operatív megoldásokra vonatkozó javaslatok kidolgozását végzi majd. A platform első ülését május 16-án tartották. Ezt a munkát az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség egy Niameybe küldött összekötő tisztviselője fogja támogatni, akinek megbízatása júliusban kezdődik.

A csempészet és kereskedelem elleni küzdelem terén elért sikerek nyomán egyre nagyobb támogatást kell nyújtani annak érdekében, hogy olyan életképes gazdasági alternatívák

⁹ Például a Németország által nyújtott eszközbeszerzési támogatás és az Olaszország által egy közös adatmegosztási platform létrehozásához adott segítség.

¹⁰ Ez az ülés a belügyminiszter és az uniós küldöttség vezetőjének közös elnöklése alatt, az illetékes minisztériumok, az EU nigeri polgári kapacitásépítő missziója (EUCAP Száhel Niger), a helyszínen jelenlévő tagállamok, az uniós végrehajtó ügynökségek és a migrációs terén tevékenykedő szereplők – például a Nemzetközi Migrációs Szervezet – részvételével zajlott. Az üléseken már Agadez regionális tanácsa is részt vesz.

¹¹ Ezzel szemben 2016-ban a kimenő migránsok száma megközelítette a 334 000 főt, a beérkező migránsoké pedig a 111 000 főt.

nyílnak meg az Agadez térségében élők előtt, amelyek révén ellensúlyozható az illegális tevékenységekből származó bevételek csökkenésének hatása. Egy agadezi uniós misszió és kirendeltség létrehozása biztosítja a helyszínen felmerülő szükségletek gyorsabb felmérését és láthatóbbá teszi az EU tevékenységét.

Az EU összehangolt támogatásával egyre több támogatott önkéntes visszatérésre került sor Nigerben¹². 2017. június 9-ig több mint 2 640 migráns részesült támogatásban (közülük 175 nigeri állampolgár volt). Az EU továbbra is támogatja ezt a munkát. 2017 áprilisában egy újabb, 15 millió EUR értékű projektre kötöttek szerződést egy, az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért keretében kialakított szélesebb körű regionális kezdeményezés részeként.

Következő lépések:

- A nemzeti migrációs stratégia végrehajtásának támogatása.
- A migrációs áramlatok nyomon követésének javítása; Niger támogatása annak érdekében, hogy megfelelően reagáljon az új migrációs útvonalak kialakulására.
- Niger támogatása – többek között az Európával és az Eurojusttal való együttműködés megkönnyítése révén – annak érdekében, hogy képes legyen nyomozni és büntetőeljárást indítani a migráncsempészek ellen.
- A támogatott önkéntes visszatérések elősegítésének folytatása.
- Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség alkalmazásában álló összekötő tisztviselő küldése Niameybe.
- A csempészből származó jövedelmüket elvesztő közösségek gazdasági szükségleteinek kielégítését célzó jóváhagyott projektek végrehajtása.

Nigéria

Nigéria fő származási országgént központi szerepet játszik az Európába vezető migrációs áramlatok kezelésében. 2016 óta – amikor összesen 37 809 szabálytalan belépést vettek nyilvántartásba – nigériai állampolgárságú migránsból érkezett a legtöbb. 2017 első négy hónapjában már 5 253 nigériai lépett be szabálytalanul az EU területére, ezzel összességében a nigériai volt a legelterjedtebb állampolgárság a szabálytalanul belépők körében. A Unión kívüli származási országok közül az uniós nyilvántartások¹³ szerint továbbra is Nigériából érkezik a legtöbb emberkereskedelemnek áldozatul esett személy, elsősorban nők és lányok, akiket szexuális kizsákmányolás céljából csempésznek be.

A régió többi országával összevetve Nigéria több tagállammal és az EU-val is viszonylag kedvező együttműködést folytat különböző kétoldalú együttműködési csatornákon keresztül. 2016-ban Nigéria volt az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség közös visszatérési műveleteinek fő célországa (2016-ban 14, 2017-ben pedig eddig 6 ilyen műveletre kerül sor). Az irreguláris migránsok azonosításának megkönnyítése érdekében kiküldött nigériai összekötő tisztviselők dolgoznak Olaszországban. Ezen együttműködés eredménye azonban továbbra is korlátozott, mivel 2016-ban az átlagos visszatérési arány 26,4 % volt, a visszatérési arány az egyes tagállamok között pedig jelentősen eltért. A nigériai hatóságoknak még úti okmányokat kell kibocsátaniuk azon irreguláris migránsok számára, akikről egy 2016 végén több tagállamban lefolytatott személyazonosítási misszió során megállapítást nyert, hogy nigériai állampolgárok. Másrészt Nigéria szorosan együttműködik a Nemzetközi

¹² 2015-ben a Nemzetközi Migrációs Szervezet 1 595 harmadik országból származó migránsnak és 126 nigeri állampolgárnak nyújtott támogatást a származási közösségükbe való visszatéréshez. Ez a szám 2016-ban több mint kétszeresére nőtt, így 4 788 harmadik országbeli állampolgár és 301 nigeri tért vissza támogatott önkéntes visszatérés keretében.

¹³ Afrika–Frontex hírszerzési együttműködési hálózat 2016. évi jelentése.

Migrációs Szervezettel annak érdekében, hogy elősegítse saját állampolgárai Nigerből és Líbiából való támogatott önkéntes visszatérését, és ennek keretében 2017-ben eddig 1 786 nigériai állampolgár tért vissza biztonságosan.

Annak érdekében, hogy szilárdabb alapokra kerüljön a visszatérés terén folytatott kölcsönös együttműködés, létrejön egy valamennyi tagállam előtt nyitva álló keretrendszer, Nigéria megegyezett az Unióval arról, hogy tárgyalásokat kezdenek az EU és Nigéria közötti visszafogadási megállapodásról. A 2016. októberi első tárgyalási forduló után a második fordulóra a tervek szerint 2016 decemberében került volna sor, ám ezt elhalasztották, és az új dátumot még ki kell tűzni.

Tekintettel arra, hogy egyre fokozódik a bűnszervezetek tevékenysége a nigériai nők és lányok ellen szexuális kizsákmányolás céljából elkövetett emberkereskedelem terén, fokozni kell a Nigériával folytatott együttműködést, valamint még jobban meg kell erősíteni a határigazgatást és az embercsempészás elleni küzdelmet. 2017. márciusáig az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért keretében hat projekt indult, amelyek többek között a reziliencia, a visszatérés, a visszailleszkedés területével, valamint Nigéria stabilitásának biztosításával foglalkoznak. A projektek már meghozták az első eredményeket: sor került egy 5 000 ember vízellátását biztosító rendszer felújítására, és 6 000 serdülőkorú lány kezdhette meg tanulmányait biztonságos helyen Gombe és Borno térségében.

Az EU és a tagállamoknak továbbra is arra kell törekedniük, hogy a Nigériával létrejött partnerség magasabb szintre emelkedjen. Nigéria a beruházásokkal és a biztonsággal kapcsolatos kérdésekben éppúgy stratégiai partner Afrikában, mint a migráció terén, és egy hatékony visszafogadási megállapodás megkötése az ezen átfogó és stratégiai jelentőségű partnerség iránti elkötelezettség egyértelmű jele volna. Az EU és a tagállamok közös magas szintű missziója júliusban Nigériába utazik a szerepvállalás fenntartása érdekében, valamint azért, hogy folytatódjanak a migrációkezelés valamennyi aspektusára kiterjedő együttműködés keretében megkezdett tárgyalások. A tervek szerint 2017 szeptemberében tartandó következő miniszteri párbeszéd lehetőséget kínál a különböző területeken folyó munka összehangolására, valamint a migrációs kérdéseknek az EU-val folytatott átfogó együttműködésbe történő beépítésére.

Következő lépések:

- A visszafogadás terén folyó együttműködés további fokozása.
- A visszafogadási megállapodásról szóló tárgyalások folytatása.
- 2017 végére az Europol és az Eurojust közreműködésének biztosítása a határokon átnyúló emberkereskedelmi ügyek esetében többek között a nyomozások pénzügyi támogatása révén.
- A beruházásokkal, a biztonsággal és a migrációval kapcsolatos különböző munkaterületek összehangolása az EU miniszteri szintű ülésének fényében.

Szenegál

Szenegál az irreguláris migránsok egyik fő származási országa. A 2016-ban regisztrált 10 300 főn felül 2017 első öt hónapjában még további 3 410 Szenegálból származó irreguláris migráns érkezett Olaszországba.

A migrációról vonatkozásában Szenegállal folytatott, régóta fennálló politikai párbeszéd 2017 áprilisában és júniusában magas szinten folytatódott, és ekkor a migrációval kapcsolatos

elmélyített együttműködés megvitatása során a következő négy kulcsfontosságú területre összpontosítottak: a kiváltó okok kezelése, a határigazgatás és a népesség-nyilvántartási rendszerek javítása, a más afrikai országokból (köztük Líbiából) érkező visszatérések számának növelése, valamint a visszatérések megkönnyítése különösen a közép-mediterrán útvonalon érkezők számára.

A szenegáli hatóságoknak a migrációkezelés javítására irányuló erőfeszítései magukban foglalták a határrendészeti szolgálatok átszervezését és a megbízható migrációs adatok rendelkezésre állásának javítására irányuló intézkedéseket. Várhatóan néhány héten belül elfogadják a nemzeti migrációs stratégiára vonatkozó cselekvési tervet. A központi ujjnyomat-adatbázis bővítése halad, a nyilvántartásba vett 10 millió állampolgárból 6,5 millió szerepel az adatbázisban. Középtávon biztosítani kell, hogy a konzulátusok közvetlenül hozzáférjenek az adatbázishoz, ami felgyorsítaná az azonosítást. Szenegál továbbá jelentős szerepet tölt be a rabati folyamat irányítóbizottságában.

Szenegál a közelmúltban nagykövetséget nyitott Nigerben, és a Nemzetközi Migrációs Szervezet uniós finanszírozású projektjéből kapott támogatás segítségével támogatta a Szenegálba visszatérni kívánó migránsokat. A támogatott önkéntes visszatérés keretében visszatérő szenegáli állampolgárok száma növekszik, 2017. június 9-ig Nigerből 823, Líbiából pedig 528-ból fő tért vissza.

Az Európából való visszatéréssel kapcsolatos operatív együttműködés azonban továbbra is minimális. 2016-ban jelentősen nőtt a kiutasítási határozatok száma (5 445 volt, míg 2015-ben 4 695 ilyen határozat született), a visszatérési arány azonban a már korábban is nagyon alacsony 12,5 %-ról 9 %-ra csökkent. Ezenfelül kevesebb esetben érkezett kedvező válasz a konzuli úti okmányok iránti kérelmekre. Habár kiküldetés keretében szenegáli tisztviselők érkeztek az EU tagállamaiba, ezen kiküldetések visszatérésekben mért eredménye továbbra is kiábrándító, mivel a szenegáli fél lassan dolgozza fel az adatokat, az uniós tagállamokban pedig adminisztratív nehézségek jelentkeznek.

Korlátozott haladás történt továbbá az Afrika–Frontex hírszerzési együttműködési hálózat kockázatelemző egységének létrehozása terén, amely lehetővé fogja tenni az az embercsempészség és az emberkereskedelem elleni közös küzdelem erősítését. Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség és a szenegáli hatóságok közötti munkamegállapodásról szóló tárgyalások lezárultak, és most a megállapodást a lehető leghamarabb alá kell írni.

Következő lépések:

- Az Afrika–Frontex hírszerzési együttműködési hálózat kockázatelemző egységének létrehozása Szenegálban.
- Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggel kötendő egyetértési nyilatkozat lehető leghamarabbi aláírása.
- A legjobb gyakorlatok tiszteletben tartásán alapuló hatékony együttműködés kialakítása a visszafogadás terén, a közép-mediterrán útvonalon keresztül érkező migránsokra összpontosítva.

Mali

Mali továbbra is az Európa felé tartó migráció legfőbb származási és tranzitországai közé tartozik. Mivel 2016-ban 10 270 esetben lépett be szabálytalanul Maliról származó személy az EU területére (2017 első öt hónapjában ez a szám 1 879 volt), Mali továbbra is azon 10 származási ország között van, ahonnan a legtöbb irreguláris migráns éri el az Unió területét,

és eközben az Algériába és Nigerbe irányuló migrációs áramlatok egyik fontos kereszteződési pontjánál fekszik.

Figyelembe véve az ország érzékeny politikai és biztonsági helyzetét, folytatódott a Malival folytatott magas szintű párbeszéd többek között azáltal is, hogy a főképviselő/alelnök részt vett a június 5-6-i EU–G5 miniszteri értekezleten, amelynek keretében bejelentették, hogy az EU támogatást nyújt az illegális tevékenységek és a terrorizmus elleni küzdelem érdekében Mali, Burkina Faso, Niger és Csád között határokon átnyúlóan működő határőrizeti erőkhöz. Az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért keretében Mali belső biztonsági erői átcsoportosításának támogatására és határellenőrzés Mali középső részén történő megerősítésére irányuló projekteket is indítottak. Két uniós közös biztonság- és védelempolitikai misszió képzés, tanácsadás és mentorálás révén aktívan támogatja a stabilizációs erőfeszítéseket. Ez pozitív hatással van az embercsempész-hálózatok elleni fellépésre.

Tekintettel arra, hogy az Agadez térségén áthaladó migránsok száma csökkent, a Maliba kiküldött uniós misszió adatokat gyűjtött az áramlatok esetleges áthelyeződéséről. Az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért keretében folyamatban van egy olyan projekt végrehajtása, amely magában foglalja az irreguláris migráció megelőzésével kapcsolatos tudatosság növelésére irányuló intézkedéseket, valamint a mali hatóságok számára a migráncsempészség elleni bűnüldözési fellépéshez és a tranzitútvonalak ellenőrzéséhez nyújtott további technikai és operatív támogatás biztosítását célzó lépéseket.

A visszafogadással kapcsolatban Malival folytatott együttműködés terén nem történt előrelépés. 2016-ban a tagállamok 3 695 mali állampolgár esetében adtak ki kiutasítási határozatot, azonban csak 180 esetben került sor ténylegesen a Maliba történő visszatérésre, így a visszatérési arány 4,8 % volt, a harmadik országok közül az egyik legalacsonyabb. A 2017-re vonatkozó részleges adatok idén további csökkenésre utalnak. A 2016-ban végrehajtott missziók nyomán még nem került sor visszatérésekre, és egyes tagállamok esetében az együttműködés 2016 vége óta látszólag nem haladt előre.

A mali hatóságoknak a Nigerben és Líbiában rekedt mali állampolgárok önkéntes visszatérésének megkönnyítésére irányuló erőfeszítései nyomán 2017. június 9-ig 448-an részesültek támogatásban. A mali konzuli szolgálatok kapacitásainak további növelése lehetővé tenné, hogy több migráns kapjon támogatást a visszatéréshez.

A 2015-ben elfogadott nemzeti migrációs stratégia kidolgozását célzó, migrációval kapcsolatos nemzeti konzultációs folyamatot júniusban folytatják le. Ennek keretében szorosabb kapcsolatot építenek ki a mali diaszpórával. Az uniós támogatással kialakított nemzeti határigazgatási stratégiát májusban fogadták el, a stratégiához tartozó cselekvési tervet pedig haladéktalanul alkalmazni kell.

Következő lépések:

- Az embercsempészzel és emberkereskedelemmel kapcsolatos munka javítását célzó szerepvállalás folytatása.
- A más afrikai országokból való támogatott önkéntes visszatérés további könnyítése.
- Az „ad hoc” missziók során azonosított irreguláris migránsok tényleges visszatérésének biztosítása.
- Az okmányokkal nem rendelkező irreguláris migránsok azonosítására és dokumentálására szolgáló hatékony munkamódszerek kialakítása a mali hatóságokkal.

Etiópia

2016-ban az Etiópiából származó irreguláris migránsok száma elérte a 3 660 főt, így 33 %-kal magasabb volt, mint a 2015. évi szám (2 735). A visszatérés terén folytatott együttműködés igen korlátozott, 1 475 esetben született kiutasítási határozat, és a visszatérési arány 9,8 % volt, így 145 tényleges visszatérésre került sor, melyek közül az összes önkéntes visszatérés volt. Etiópia továbbra is jelentős fogadó ország a menekültek számára, jelenleg közel 843 000 menekültnek ad otthont¹⁴.

Folytatódtak a magas szintű megbeszélések, különösen a főképviselő/alelnök márciusi addisz-abebai látogatása alkalmával, valamint a május 11-én tartott szomáliai konferencia keretében.

A regionális fejlesztési és védelmi program (RDPP) keretében indult, a gyermekek védelmére irányuló konkrét intézkedéseket magában foglaló projekt célja az, hogy hatással legyen több mint 100 000 menekült és a befogadó közösségek életére. Az EU az Uniós Szükséghelyzeti Alap Afrikáért keretében 90 millió EUR értékű támogatást nyújt Etiópiának, ezáltal Etiópia az uniós támogatások egyik fő kedvezményezettje. A finanszírozás lehetővé tette több mint egymillió mezőgazdasági termelő támogatását, valamint egy olyan átfogó projekt kidolgozását, amelynek célja az Etiópiában tartózkodó migránsokkal, menedékkérőkkel és menekültekkel kapcsolatos adatok gyűjtésének és a nemzeti adatbázis karbantartásának javítása.

A visszatéréssel kapcsolatos együttműködésre vonatkozó folyamatos politikai szerepvállalás újbóli megerősítését követően az EU korlátozott számú, azonosítással és visszatéréssel kapcsolatos kísérleti projekt indítását javasolta. Operatív értelemben azonban a haladás nagyon lassú volt, és 17 hónap alatt sem jelentkezett semmilyen eredmény.

Egy magas szintű uniós misszió június 6-án és 7-én Etiópiába látogatott, hogy megvitassa a kísérleti projektekből levonható tanulságokat. Mindkét fél egyetértett abban, hogy a kísérleti projektek strukturáltabb együttműködés formáját is ölthetnék. Az ennek megvalósításáról folytatott vitát követően most a lehető leghamarabb meg kell kezdeni a végrehajtást.

Következő lépések:

- Az úti okmányok etióp konzulátusok általi gyors kibocsátásának, valamint a kísérleti projektek által érintett migránsok tényleges visszatérésének biztosítása.
- Az azonosítással és a visszaküldéssel kapcsolatos hatékony és strukturált együttműködés lehető legrövidebb időn belüli kialakítása.

2.2. A közép-mediterrán útvonal

2017. június 10-ig 61 285 fő érkezett a közép-mediterrán útvonalon, vagyis körülbelül 25 %-kal többen, mint 2016 azonos időszakában. A Nemzetközi Migrációs Szervezet adatai szerint az idei évben május végéig 1 562 ember vesztette életét a tengeren.

A jelenlegi válság kezelése érdekében az EU – a máltai nyilatkozat elfogadását követően és a közép-mediterrán útvonalról szóló, januárban kiadott közös közleménnyel¹⁵ összhangban – nagyobb hangsúlyt helyezett az észak-afrikai partnerekkel és különösen Líbiával folytatott együttműködésre.

¹⁴ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala által kiadott, 2017. március 31-i adatok.

¹⁵ JOIN (2017) 4 final, 2017. január 25.; Közös közlemény az Európai parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak: „Migráció a közép-mediterrán útvonalon – A migrációs áramlás kezelése, életmentés”.

Líbia, ahonnan lényegesen többen indulnak, mint más országokból, kulcsfontosságú partner a közép-mediterrán útvonalon haladó migrációs áramlatok kezelésében. Líbia tranzit- és célország migránsok ezrei számára, akik közül sokan emberkereskedelem áldozatai, kiszolgáltatott csoportokba tartoznak vagy védelemre szorulnak.

A közös közleménnyel és a 2017. február 3-i máltai nyilatkozattal összhangban az EU fokozott erővel folytatta a munkát a líbiai hatóságok támogatása és a migráció kezelésére szolgáló képességek fejlesztése érdekében. Ez részét képezi annak a szélesebb körű uniós kötelezettségvállalásának, amely szerint az EU az ENSZ által irányított politikai folyamattal összhangban támogatja Líbia stabilizációját. A diplomáciai erőfeszítések folytatódnak, és az első, március 18-i kairói ülést követően május 23-án az Unióban tartották a Líbiai Kvartett¹⁶ második ülését. Ezek az erőfeszítésekre Líbia nagy területein az instabil politikai és biztonsági helyzet kihívásaival összefüggésben kerül sor.

Áprilisban az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért keretében elfogadtak egy átfogó, 90 millió EUR összegű csomagot, amelynek célja a migránsok és menekültek védelmének megerősítése, a líbiai befogadó közösségek kohéziójának, társadalmi és gazdasági fejlődésének támogatása, valamint a migráció kezelésének javítása országszerte. A végrehajtásban számos különböző partner¹⁷ vesz részt, és valamennyi szerződést aláírták.

Ennek köszönhetően a Nemzetközi Migrációs Szervezet máris fokozni tudta az önkéntes visszatéréshez nyújtott támogatást. 2017. június 9-ig 4 582 migráns tért vissza származási országába, míg a 2016-ban ez a szám 2 775 volt az egész évben.

A közös biztonság- és védelempolitika keretében megvalósuló három fellépés – az EUNAVFOR MED Sophia művelet (a továbbiakban: Sophia művelet), az EU líbiai határellenőrzést segítő missziója (EUBAM) és az uniós összekötő és tervezési egység – továbbra is működik és aktív kapcsolatot tart fenn a líbiai hatóságokkal.

A Sophia művelet folytatja erőfeszítéseit annak érdekében, hogy segítse az embercsempészek üzleti modelljének ellehetetlenítését. Visszatartó erővel bír a fegyverembargó tekintetében, javítja a nagyobb területre kiterjedő tengeri védelmet és bővíti az embercsempész-hálózatok működésével kapcsolatos ismereteket. A Sophia művelet – a Seahorse programmal és az olasz hatóságok által végzett munkával párhuzamosan – folytatja a líbiai parti őrség képzését, felszerelését és kapacitásépítését, többek között az emberi jogok és a nemzetközi humanitárius jog területén. 2017-ben eddig mintegy 130 személy részesült képzésben, ugyanakkor Líbia számára továbbra is nehézséget jelent, hogy megfelelő számú résztvevőt jelöljön ki a további képzésekre. Olaszország az összesen 10 hajóból négyet már visszaadott a líbiai hatóságoknak. A képzést és a hajók visszaadását követően a líbiai parti őrségnek fokozatosan és eredményesen kutatási és mentési tevékenységeket kell végrehajtania a líbiai partok mentén zajló migráncsempészség megelőzése érdekében. Ezeket az erőfeszítéseket továbbra is kiegészítik az emberi jogok tiszteletben tartásának erősítésére és a parti őrség említett eszközei használatának nyomon követésére irányuló intézkedések. A Tanács mérlegeli továbbá egyes, az embercsempészség és az emberkereskedelem során használt áruk Líbiába irányuló kivitele vagy szállítása ellenőrzésének lehetőségeit.

A határigazgatás területén a határellenőrzést segítő európai uniós misszió alacsony intenzitású állandó jelenlétet hoz létre Tripoliban. Az Afrika–Frontex hírszerzési együttműködési hálózat által szervezett képzésekben és tevékenységekben való részvétel tekintetében tovább fog

¹⁶ Az EU, az Afrikai Unió, az ENSZ és az Arab Államok Ligája.

¹⁷ A Nemzetközi Migrációs Szervezettel, az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programjával, az ENSZ Gyermekalapjával, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával és a német fejlesztési ügynökséggel kötött szerződések.

erősödni az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggel és az Europollal folytatott együttműködés. Májusban kezdte meg megbízatását egy összekötő tisztviselő a határellenőrzést segítő európai uniós misszióban.

A csempészás elleni küzdelem további fokozása és a líbiai határigazgatási kapacitások megerősítése érdekében a Bizottság szolgálatai, az Európai Külügyi Szolgálat és az olasz hatóságok a líbiai hatóságokkal együttműködésben egy kiegészítő jellegű többéves projekt kialakításán dolgoznak. A tervek szerint ezáltal Líbia déli határvidéke ismét kiemelt figyelmet kapna, különös tekintettel a jelenleg is zajló megbékélési folyamatokra és a közösségfejlesztés elősegítésére, ezáltal a csempészést helyettesítő alternatív bevételi lehetőségek jelennének meg. Az említett kezdeményezések egyszerűsítésének és összehangolásának elősegítése érdekében az EU egy olyan, Líbiával közös platform létrehozásán dolgozik, amely számos területen lehetővé teszi az együttműködés megvitatását.

Emellett az Unió szorosabb kapcsolatot épít ki **Líbia szubszaharai szomszédaival** az észak felé tartó irreguláris migrációból fakadó nyomás kezelése érdekében. Már megkezdődött számos intézkedés végrehajtása, és ennek keretében sor kerül a közös biztonság- és védelempolitika keretébe tartozó, Száhel-övezetben működő missziók regionalizációjára, valamint az Uniós Szükséghelyzeti Alap Afrikáért keretében megvalósuló, határokon átnyúló projektek végrehajtására. Ez a regionális megközelítés a Száhel-övezet G5-országai¹⁸ közötti együttműködésen is alapul. A érzékeny határrégiók biztosításáért felelős, G5-ök által létrehozott közös haderő volt az EU és a Száhel-övezet G5-országai közötti, június 6-án Bamakóban megrendezett harmadik miniszteri találkozó fő témája, amelynek keretében az Unió bejelentette, hogy egy legfeljebb 50 millió EUR értékű hozzájárulás formájában támogatni kívánja az említett haderő kialakítását és működőképessé tételét. A közös haderő célja a terrorizmus, a határokon átnyúló szervezett bűnözés és az emberkereskedelem elleni küzdelem.

Következő lépések:

- A líbiai parti őrségnek nyújtott képzés folytatása az olasz hatóságokkal szoros együttműködésben, a kapacitásépítés és a hajók visszaadásának lezárása céljából.
- Az Líbiában rekedt migránsok segítésére és védelmére irányuló, valamint a támogatott önkéntes visszatérési lehetőséget kínáló projektek végrehajtásának folytatása.
- Az olasz hatóságokkal végzett folyamatban lévő előkészítő munka befejezése, melynek célja egy határigazgatással kapcsolatos többéves projekt benyújtása a Uniós Szükséghelyzeti Alap Afrikáért testületéhez.
- A határellenőrzést segítő európai uniós misszió Tripoliban megvalósuló alacsony intenzitású állandó jelenlétének kialakítására irányuló folyamat folytatása.
- További támogatási lehetőségekkel kapcsolatos tényfeltáró misszió szervezése Dél-Líbiában.
- Az együttműködés előmozdítása Líbia és déli szomszédai között.

2.3. Haladás/eredmények a kiemelt országok tekintetében

Észak-Afrika

Annak eredményeképpen, hogy az egyiptomi hatóságok 2016 szeptembere óta fokozzák erőfeszítéseiket az ország a tengeri határainak ellenőrzése érdekében, megszűntek az **egyiptomi** indulások. Az Uniótól kapott támogatás segítette az egyiptomi bűnüldöző és igazságügyi hatóságokat a 2016. évi, csempészás elleni jogszabály végrehajtásában, és

¹⁸ Burkina Faso, Csád, Mali, Mauritánia és Niger.

márciusban megegyezés született egy részletes munkatervről is. Az egyiptomi hatóságok az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggel való jövőbeni együttműködés lehetőségét is vizsgálják. 2017 januárjában megállapodás született a migrációról szóló hivatalos EU–Egyiptom párbeszéd megkezdéséről, a párbeszédre azonban még nem került sor. 2017 májusában az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért észak-afrikai keretének égisze alatt jóváhagytak egy 60 millió EUR értékű programot, amelynek célja a migrációkezelés javítása Egyiptomban, az irreguláris migráció kiváltó okainak kezelése, valamint a migránsokat befogadó egyiptomi közösségek támogatása.

Habár a mobilitási partnerség keretében Tunéziával folytatott együttműködés terén történt előrelépés, a vízumkönnyítési és visszafogadási megállapodásokról szóló tárgyalások nem haladtak a várt ütemben. Tunézia az EU–Tunézia Társulási Tanács 2017. májusi ülésén ismét megerősítette, hogy a migrációval kapcsolatos valamennyi kérdésben – így a migráció irányítása és az irreguláris migráció elleni küzdelem terén is – kész együttműködni az EU-val, és ennek keretében különös figyelmet szentel a migrációt kiváltó okok kezelésének. Tunézia érdeklődését fejezte ki a jövőben a Seahorse program keretében nyújtandó képzés iránt.

Az Európába irányuló irreguláris migrációs áramlatokkal kapcsolatban fontos szerep jut az **Algériával** folytatott együttműködésnek. A Társulási Tanács márciusi brüsszeli ülésén az EU és Algéria elfogadták az európai szomszédságpolitika keretében megállapított partnerségi prioritásokat. Mivel Algéria nem egyezett bele abba, hogy hivatalos párbeszéd induljon a migrációról, az Unió és Algéria továbbra is informális párbeszéd keretében vitatja meg a migrációval kapcsolatos kérdéseket. Májusban került sor a legutóbbi párbeszédre, amely a migráció kiváltó okainak kezelésére összpontosított.

Az elmúlt hetekben fokozódtak a **Marokkóból** az Unióba irányuló irreguláris migrációs áramlatok. Az Unió jelenleg szorosan nyomon követi ezt a folyamatot, és a jövőben meg kell vizsgálni azt is, hogy miképpen lehet megvitatni kérdést Marokkóval. A vízumkönnyítési és visszafogadási megállapodásokról szóló tárgyalások nem haladtak a várt ütemben.

Nyugat-Afrika

Bár az Európai Unió továbbra is a partnerségi keret által kijelölt öt prioritást élvező országra összpontosítja erőfeszítéseit, ugyanakkor a közép-mediterrán útvonalon érkező áramlatok összetételének alakulásához is alkalmazkodott.

Az **Elefántcsontpartról, Ghánából és Guineából** az Unióba érkező irreguláris migránsok száma jelentősen megnőtt. Az említett országokban működő magas szintű missziók képesek nagyobb szerepet vállalni, és közös fellépések és stratégiák kidolgozása révén már tettek néhány lépést, amelyek célja többek között a visszatérések kezelése. Az EU e régió iránti elkötelezettségét mutatja, hogy az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért alkalmazását az említett három országra is kiterjesztették. Ennek a szerepvállalás, valamint a további párbeszédnek és azonosítási misszióknak elő kell készíteniük egy szisztematikusabb megközelítés kialakítását a migrációkezelés, a visszaküldés és a csempészség elleni küzdelem terén. Az elkövetkező hónapokban az Unió folytatni fogja a munkát az említett országokkal és Gambiával.

Jordánia és Libanon

Az EU rendezésében Brüsszelben tartott, Szíria és a régió jövőjéről szóló, 2017. áprilisi konferencián az Unió újból megerősítette, hogy támogatást nyújt **Jordániának** és **Libanonnak** a humanitárius célból megengedett tartózkodás és a fenntartható gazdasági növekedés terén, valamint a menekültek és az őket befogadó közösségek oktatási és megélhetési szükségleteinek fedezéséhez. Az EU ismét kötelezettséget vállalt arra, hogy

2018-ban is a 2016. és 2017. évi támogatáshoz hasonló mértékű támogatást nyújt, és szerepvállalását 2019-ben is változatlan szinten fenntartja.

Ázsia

Az önkéntes visszatérés, valamint az emberi jogok és a visszaküldés tilalma elvének maradéktalan tiszteletben tartása mellett végrehajtott nem önkéntes visszatérés terén is jelentkeztek az EU–**Afganisztán** közös koncepció és a több tagállam által kötött kétoldalú megállapodások első eredményei. A közös koncepció végrehajtásával foglalkozó második közös munkacsoport 2017 márciusában megerősített mindkét fél kötelezettségvállalását, és olyan konkrét kérdésekkel is foglalkozott, mint például a tagállamok és az afgán konzulátusok közötti kapcsolatteremtés elősegítése. Az afgán menekültekkel kapcsolatos kérdések regionális vetülete a partnerekkel folytatott politikai párbeszédnek során is felmerült. Az összehangolt erőfeszítéseknek és a humanitárius partnereknek nyújtott pénzügyi segítségnyújtásnak köszönhetően **Irán** továbbra is támogatást kap az országban tartózkodó kiszolgáltatott afgán menekültek azonnali szükségleteinek fedezéséhez, és jelenleg is vizsgálják, hogy milyen hosszabb távú intézkedésekkel lehetne kiegészíteni az iráni hatóságok e területen végzett munkáját.

Áprilisban megállapodás született **Pakisztánnal** a visszafogadási folyamat megkönnyítését célzó elektronikus platform létrehozásáról. Ősszel négy tagállam (Görögország, Franciaország, Németország és Belgium) részvételével kísérleti projekt indul, amely a tervek szerint az első lépés lesz a gyors végrehajtás felé vezető úton. A pakisztáni hatóságok által tett látogatások előkészítették az Európával és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggel folytatott további tapasztalatcserét. Ezzel párhuzamosan az EU pakisztáni migrációs központok működéséhez és a migrációval kapcsolatos valós tényeket megismertető tájékoztató kampányokhoz nyújt támogatást. A harmadik EU–Pakisztán csúcstalálkozó szervezése többek között a migrációval – többek között a visszafogadással – kapcsolatos együttműködés terén tett haladással összefüggésben folyik.

Az Unióba érkező irreguláris migránsok körében a **bangladesi** immár a második legelterjedtebb állampolgárság. Tavaszy fokozódott a politikai és operatív szerepvállalás, különösen az irreguláris migránsok visszafogadása és az irreguláris migráció megelőzése terén. Bangladesnek fokozott erővel kell törekednie arra, hogy az Unió területén jogellenesen tartózkodó állampolgárai visszafogadására irányuló kötelezettségvállalásai nyomán konkrét intézkedésekre kerüljön sor, és ennek keretében eljárási standardokat kell elfogadnia az ilyen személyek azonosítására, dokumentálására és visszaküldésére vonatkozóan.

3. Egy év mérlege: levont tanulságok, kihívások és az előre vezető út

Együttműködés a tagállamokkal

A partnerségi keret eddig nem látott együttműködést alakított ki az EU és tagállamai között, a partnerországokkal fenntartott szoros kétoldalú kapcsolatok mellett. Példaként Nigert említhetjük, ahol a hatóságoknak nyújtott támogatásra az uniós és tagállami eszközök kombinációjával került sor. Az információcsere szintén értékes módja volt az együttműködésnek, legutóbb az alternatív útvonalak nyomon követésének javításával kapcsolatos munka során.

Az összehangolt megközelítés előnyei megjelentek a kiemelt országokba irányuló uniós/tagállami magas szintű és technikai missziók előkészítése, valamint a tagállami

kétoldalú látogatásokról szóló uniós tájékoztatás előkészítése során is. Mindez lehetővé teszi, hogy az uniós tagállamok fővárosai és a partnerországokban található nagykövetségeik hatékonyabb összehangolják álláspontjukat. Uniós szinten ez azt is jelentette, hogy a nemzeti szintű kétoldalú kapcsolatok és együttműködés sokszor átvették a vezető szerepet, és az EU az eredményeken alapuló, valódi intézményközi partnerség által aktívan egészítette ki a tagállamok szerepvállalását.

A koordinált és egységes uniós/tagállami megközelítés azonban nem minden esetben valósult meg. Többet kell tenni a koordináció hiányának elkerülése, valamint az előkészítés alatt álló fellépésekre vonatkozóan az EU és a tagállamok közötti teljes átláthatóság és információcsere biztosítása érdekében. A álláspontokat jobban össze kell hangolni, az üzenetet egységesíteni kell, továbbá az uniós szintű erőfeszítéseknek és a kétoldalú együttműködéseknek kölcsönösen meg kell erősíteniük egymást. A partnerségi keret jobban kihasználhatná az egyes tagállamoknak a konkrét partnerországokkal fenntartott kiemelt kétoldalú kapcsolatait által nyújtott előnyöket is annak érdekében, hogy hozzáadott értéket biztosítson az uniós szintű stratégiai megközelítéshez. Különösen értékesnek bizonyulhat ez azokban az esetekben, amikor az EU nem rendelkezik konkrét megbízatással, illetve csak megosztott hatásköre van. Idáig csak korlátozott számú tagállam vállalt szerepet proaktívan. Az elkövetkező hónapokban növelni lehet azon tagállamok számát, amelyek hozzájárulnak a közös erőfeszítéshez. A valamennyi tagállam által nyújtott egységes és összehangolt támogatásnak különösen kulcsfontosságú szerepe lenne a rendelkezésre álló összes olyan befolyásolási eszköz hatékony és eredményes mozgósításában, amelyek relevánsak lehetnek a migrációkezelés terén folytatott együttműködés szempontjából.

A koordináció egy másik fontos szempontja a többi nemzetközi folyamattal való összhang biztosítása. Az uniós szintű stabil koordináció célja az álláspontok következetességének biztosítása a partnerségi kerettel, a valletai csúcstalálkozó nyomán követésével, az afrikai regionális migrációs folyamatokkal és a globális folyamatok – például a G20- és a G7-folyamat, valamint az Egyesült Nemzetek migrációról szóló globális megállapodásának előkészítése – során képviselt uniós állásponttal kapcsolatban. Mindezt fenn kell tartani és tovább kell erősíteni.

Fennállása óta a partnerségi keret öt kiemelt országra összpontosított. Több tagállam kérte a megközelítés kibővítését és tesztelését más földrajzi régiókban is. A migrációs áramlatok változására és az új szükségletekre reagálva **földrajzilag rugalmas megközelítést** dolgoztak ki, figyelembe véve azt is, hogy gyakran könnyebb volt együttműködni a tranzitországokkal, mint a származási országokkal. Ez például az Elefántcsontparttal, Guineával és Bangladesssel folytatott munka fokozásához vezetett.

Helyszíni együttműködés

A helyszíni jelenlét elengedhetetlen a migrációs áramlatokra vonatkozó jobb információszerzés és az egyértelmű operatív eredmények elérése érdekében. A partnerségi keret elindulása óta az Unió küldöttségei és a tagállamok nagykövetségei egyaránt prioritásként kezelik a migráció kérdését. A 12 európai migrációs összekötő tisztviselő kiküldése a kiemelt, Unión kívüli származási és tranzitországokba¹⁹ eszközként szolgált az uniós szerepvállalás megerősítéséhez. Szorosabb kapcsolatokat alakítanak ki a helyi érdekelt felekkel és hatóságokkal.

¹⁹ Európai migrációs összekötő tisztviselő kiküldésére került sor Etiópiába, Jordániába, Libanonba, Malibá, Nigerbe, Nigériába, Pakisztánba, Szenegálba, Szerbiába, Szudánba, Tunéziába, Törökországba.

Az uniós ügynökségek szakértelmét szintén teljes mértékben ki kell aknázni. A határbiztonságra vonatkozó információk és ismeretek rendszeres cseréjére az Afrika–Frontex hírszerző közösség²⁰ nyújt keretet. Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség első összekötő tisztviselőinek júliusban Afrikába történő kiküldése újabb előrelépést fog jelenteni. A partnerországok kapacitásainak fejlesztését célzó közös biztonság- és védelempolitikai missziók és műveletek szintén hasznosnak bizonyultak a tranzitországokban a határigazgatás és a szervezett bűnözés elleni küzdelem javítása terén.

Visszatérés és visszafogadás

A visszatérés és visszafogadás javítása a partnerségi keret egyik kulcsfontosságú célkitűzése annak érdekében, hogy a migrációkezelés teljes láncá számára lehetővé tegye a működést és eltántorítsa az embereket attól, hogy veszélyes utazásokra szánják rá magukat. A harmadik országokkal e téren folytatott együttműködés megerősítése érdekében számos megközelítést és eszközt vizsgáltak meg. Az EU jogilag kötelező erejű eszközökről szóló hivatalos párbeszédet, illetve tárgyalásokat kezdett egyes partnerekkel, míg más partnerekkel olyan kevésbé hivatalos eszközöket teszteltek, mint például az eljárási standardok, a technikai missziók vagy személyazonosítási missziók.

A személyazonosítási missziók terén szerzett tapasztalatok megerősítették, hogy hasznos eszközről van szó, azonban a partnerországokban lefolytatott személyazonosítási eljárások hosszadalmasak és nehézkesek voltak, és az azonosított személyeknek csak töredéke tért vissza ténylegesen. A jövőben a missziókat különösen azokban az esetekben kell alkalmazni, amikor a személyazonosság megállapítása alternatív módon nem lehetséges, illetve e missziók bizalomépítő intézkedésként szolgálnak a strukturált együttműködés elérése érdekében. Rendes körülmények között a személyazonosság megállapítását és a dokumentáció elkészítését a származási ország konzuli hivatalai vagy ezen ország által az érkezés helyére kiküldött összekötő tisztviselők végzik.

A partnerségi keret létrejötte óta – a Marokkóval már zajló tárgyalások mellett – Nigériával, Tunéziával és Jordániával is hivatalos tárgyalások indultak a visszafogadási megállapodásokról. A tárgyalások során általában számos kihívás merül fel például a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendelkezés beillesztése, illetve az uniós úti okmányoknak (uniós laissez-passer) a partnerország általi elfogadása. Más országokkal a visszatérés terén folytatott együttműködés kevésbé hivatalos eszközeit – például az eljárási standardokat – tesztelték. Mindkét esetben a legtöbb származási ország továbbra is vonakodik visszafogadni saját állampolgárait, annak ellenére, hogy egy előírt nemzetközi kötelezettségről van szó.

Fokozni kell az arra irányuló erőfeszítéseket, hogy segítsünk partnereinknek tájékoztatni állampolgáraikat arról, hogy a visszafogadás terén folytatott együttműködés az EU-val és tagállamaival fenntartott átfogó és kiegyensúlyozott kapcsolat része, és kulcsfontosságú szerepet játszik a további szabálytalan kiutazások megelőzésében, amelyek sok honfitársuk életét teszik kockára.

²⁰ Jelenleg a következő afrikai országok a tagjai: Angola, Benin, Burkina Faso, Kamerun, Zöld-foki-szigetek, Csád, Kongói Demokratikus Köztársaság, Elefántcsontpart, Dzsibuti, Gambia, Ghána, Guinea, Kenya, Libéria, Marokkó, Mauritánia, Mali, Niger, Nigéria, Togo, Szenegál, Sierra Leone, Dél-Szudán, és a megfigyelők: Algéria, Egyiptom, Eritrea, Líbia, Szudán. A közösség további támogatása érdekében folyamatban van egy 4 millió EUR összegű projekt elindítása.

Ezzel összefüggésben a partnerországok nagyobb hajlandóságot mutattak az újonnan érkező irreguláris migránsok visszatérése terén történő együttműködésre, különösen azok esetében, akik még nem váltak annak a diaszpórának a részévé, amely a hazautalásokkal hozzájárul a saját közösségeik megélhetéséhez. Míg a partnerségi keret továbbra is az EU-ban tartózkodó irreguláris migránsokra összpontosít, az újonnan érkezett irreguláris migránsokat előtérbe helyező operatív megoldásokat tesztelnek a partnerországokkal, elsősorban az első belépés szerinti tagállamokban.

Folyamatosan fokozni kell a belső erőfeszítéseket a hatékonyabb és eredményesebb visszatérések érdekében. A visszatérésre vonatkozó felülvizsgált uniós cselekvési terv és az ajánlás²¹ meghatározta azokat a lépéseket, amelyeket a tagállamoknak kell megtenniük a visszatérések hatékonyságának növelése érdekében, kezelve az olyan kérdéseket, mint például a kiutasítási határozat kézhezvételét követő szökés veszélye. Mindez szintén fontos szerepet játszik a partnerségi keretben történő visszatérések terén biztosított valódi eredmények szempontjából. A tagállamok a visszatérésekre vonatkozó jobb információgyűjtés révén is hozzájárulhatnak a jobb elemzés támogatásához²². A származási országokba történő méltóságteljes visszatérést biztosító összehangolt és megfelelő reintegrációs csomagok szintén fontos ösztönzőt jelentenek, amelyek elősegítik a visszatérést.

Ahhoz, hogy eredményesen leküzdhezzük a visszatérés és visszafogadás terén mutatkozó ellenállást, összehangoltabban és szélesebb körben kell alkalmazni a vonatkozó uniós szakpolitikák kínálta eszközöket. Az egyik konkrét felderítendő terület például a legális migrációs és vízümpolitikák összehangolt alkalmazása²³. A tagállamok és a partnerségi keret kiemelt országai között fennálló legális migrációs kezdeményezésekre vonatkozó ad hoc felmérésére 23 tagállamtól²⁴ beérkezett válaszok alapján úgy tűnik, hogy 16 tagállam semmilyen konkrét, legális migrációval kapcsolatos kezdeményezéssel sem rendelkezik azokon kívül, amelyek a hallgatói mobilitásra szolgáló Erasmus+ program részei. Csak két tagállam számolt be a Szenegállal és Malival zajló, a fiatal diplomások és szakemberek mobilitását és mozgását elősegítő kétoldalú kezdeményezésekről.

A megerősített együttműködés biztosítása érdekében – továbbá figyelembe véve a harmadik országok hajlandóságát – szélesebb körű ösztönző csomagokat kell felkínálni.

Az egyik terület, ahol jó eredményeket lehetett elérni, az Európába vezető útvonalon rekedt migránsok önkéntes hazatéréséhez nyújtott támogatás volt. Líbia és Niger esetében az EU és a Nemzetközi Migrációs Szervezet közötti megerősített partnerség kézzelfogható eredményeket hozott: 2017. január és június 9. között több mint 7 200 Nigerben és Líbiában rekedt, kiszolgáltatott helyzetben lévő migráns hazatérését támogatták. Líbia esetében a 2017. évi számok már meghaladták a 2016. évi számokat.

A kommunikáció és az irreguláris migrációban rejlő veszélyekről szóló tájékoztatás terén fokozni kell az uniós és tagállami erőfeszítéseket. A származási és tranzitországokban ugyan léteznek kezdeményezések, amelyek tájékoztatják a potenciális migránsokat az utazásban

²¹ COM(2017) 200 final, 2017. március 2. és C(2017) 1600 final, 2017. március 7.

²² A Bizottság integrált visszatérés-kezelési alkalmazása lehetővé teszi a visszatérésekre vonatkozó adatok megosztását.

²³ A vízümpkönyvítés alkalmazása például hatékonynak bizonyult, ahogy azt az egyes tagállamoknak, valamint az Egyesült Államoknak és Kanadának a partnerországok tekintetében szerzett tapasztalata is mutatja.

²⁴ Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, az Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Magyarország, Németország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia és Svédország.

rejlő kockázatokról, a visszatérésekre és a sikeres visszailleszkedésre vonatkozó fokozottabb kommunikáció és a diaszpóra körében történő figyelemfelkeltés szintén elősegítheti a visszatérések számának növekedését.

Pénzügyi támogatás

Az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért lehetővé tette a migrációs politikát és a migrációkezelést célzó projektekre, valamint a migráció kiváltó okainak kezelésére vonatkozó gyors és rugalmas döntéshozatalt. Az EU jelentős mértékben növelte az alap által lefedett három régióban rendelkezésre álló források szintjét, a 2015. novemberi 1,8 milliárd EUR-ról körülbelül 2,8 milliárd EUR-ra²⁵. Guineára, Elefántcsontpartra és Ghánára való kiterjesztése tovább növelte az alap alkalmazási területét.

Az alap ugyan bizonyította, hogy képes gyorsan előkészíteni az EU, a tagállamok és a partnerországok közös érdekeivel kapcsolatos intézkedéseket, e gyorsaságot azonban nem mindig tartották fenn a folyamat későbbi szakaszaiban. Több végrehajtó partner (köztük az uniós tagállamok fejlesztési ügynökségei) nem állt készen arra, hogy gyorsan megjelenjen és megkezdje tevékenységét a helyszínen. 2017 eleje óta a végrehajtókkal kötött szerződések aláírásához vezető folyamat egyszerűbb és gyorsabb lett. Az elmúlt öt hónapban az említett három régióban aláírt szerződések összege 500 millió EUR-ról több mint 1 milliárd EUR-ra nőtt.

Az alap közvetlen támogatást kapott a tagállamok költségvetéséből²⁶, és ezenfelül egyes tagállamok konkrét projektekhez és kezdeményezésekhez is közvetlenül hozzájárultak. A következő hónapokban ezt az utat kell követni annak érdekében, hogy – a tagállamok közös érdekei alapján – a migrációval kapcsolatos munkához rendelkezésre álló forrásokat növeljük. Míg az alap szubszaharai kerete tekintetében a hangsúly a partnerség és együttműködés elősegítésére szolgáló források eredményesebb felhasználásán van, a máltai nyilatkozat nyomán követéséhez szükséges intézkedések egyre nagyobb nyomást gyakorolnak az alap észak-afrikai keretére. A tagállamok egyértelmű elkötelezettsége és az általuk nyújtott pénzügyi támogatás tehát elengedhetetlen annak biztosításához, hogy az elkövetkező években az észak-afrikai keret a megfelelő összegű forráshoz jusson.

Végül, de nem utolsósorban a **külső beruházási terv** a – nevezetesen Afrikában és az EU szomszédságában zajló – beruházások és munkahelyteremtés révén segítséget nyújt az irreguláris migráció gazdasági okainak kezeléséhez. Kiemelkedően fontos, hogy az uniós társjogalkotók a lehető leghamarabb elfogadják az Európai Fenntartható Fejlődési Alap létrehozására irányuló javaslatot, és az említett alap késedelem nélkül megkezdje műveleteit.

4. Összegzés

A partnerségi keret egy éves végrehajtása lehetővé tette az EU és tagállamai számára, hogy a rövid és középtávú fellépések testreszabott csomagjai révén magasabb szintre emeljék a migráció terén a harmadik országokkal folytatott együttműködést. Az embercsempészség és az emberkereskedelem, valamint a támogatott önkéntes visszatérés terén eddig pozitív eredmények születtek. A visszatérés és visszafogadás terén is megtörténtek az első lépések, ez azonban még mindig nem kielégítő. Mivel az Európába irányuló migrációra kényszerítő

²⁵ Mostanáig három régióban 118 programot hagytak jóvá összesen 1889,3 millió EUR értékben.

²⁶ Ideértve az uniós tagállamok és más donorok, mint például Svájc és Norvégia hozzájárulásaiból származó 202,4 millió EUR-t: ebből 2017. május 31-ig 72 millió EUR-t be is fizettek.

tényezők továbbra is fennállnak, a partnerségi keret valamennyi célkitűzésének megvalósítása kiemelt prioritás marad az elkövetkező hónapok során, amihez az összes érintettnek folyamatos és fokozott erőfeszítést kell tennie.

Az uniós szolgálatok és szakpolitikák közötti, valamint a tagállamokkal folytatott minden eddiginél magasabb szintű koordinációt fenn kell tartani a meglévő eszközök kibővítésével és a közös erőfeszítésekben részt vevő tagállamok számának növelésével. A jobb információcsere további segítséget nyújtana ehhez. A partnerországokkal szembeni egységesebb közös álláspont fontos lesz a lendület fenntartása, valamint az eredmények, az elvégzett munka és az erőfeszítések kiaknázása érdekében. Szükség esetén a partnerségi keret földrajzi hatályát a továbbiakban is az új realitásokhoz fog igazodni különös figyelmet fordítva a közép-mediterrán útvonalra.

A visszatérés terén – miközben következetesen hangsúlyozni kell a partnerek számára a nemzetközi kötelezettségek végrehajtásának fontosságát – az EU-n belüli fokozottabb együttműködés és fejlettebb koordináció segítségével a levont tanulságokat gyakorlatiasan kell alkalmazni, megvizsgálva minden olyan megoldást, amely a visszatérés vonatkozásában jobb eredményekhez vezethet. Az EU különösen fokozni fogja erőfeszítéseit a partnerországokkal kötött stabil visszafogadási megállapodások elfogadása érdekében, biztosítva az újonnan érkezett irreguláris migránsok gyors visszatérését, a tagállamok segítségét kérve a vonatkozó eszközök és ösztönzők jobb koordinációja érdekében. Fokozott erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy a támogatott visszatérések keretében egyre több irreguláris migráns még azelőtt visszatérjen a szubszaharai származási országokba, mielőtt elérné Európát.

Az erőforrások tekintetében a megfelelő és fenntartható finanszírozás elengedhetetlen a fokozott politikai párbeszéd alátámasztásához. Mindehhez szükség lehet a tagállamok által nyújtott további finanszírozásra – valószínűleg az uniós alapon keresztül, különösen az észak-afrikai keretből folyósítva – annak biztosítása érdekében, hogy az eddigi fellépések továbbra is eredményesek legyenek. A külső beruházási terv által kínált lehetőségeket teljes mértékben ki kell aknázni.

Természetéből adódóan a migráció hosszú távú kihívást jelent az EU számára, olyat, amely az azonnali válságreakáláson túlmutató szakpolitikát igényel. A partnerségi keret olyan platformot kínál, amely a partnereinkkel való szoros együttműködésben – közös megoldásokat találva, valamint stabil és méltányos párbeszédet kialakítva – végrehajtja ezt a szakpolitikát. A következő hónapokban az EU-nak és a tagállamoknak jobban ki kell használniuk az összes lehetőséget, továbbá a rendelkezésre álló valamennyi vonatkozó szakpolitikát és eszközt, folyamatosan összpontosítva az eredményekre, és egyúttal rugalmasan alkalmazkodva a változó valósághoz.